



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**DIREITO DE GREVE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO PRINCÍPIO DA
CONTINUIDADE**

VINÍCIUS SOARES RODRIGUES

BRASÍLIA
2019



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**DIREITO DE GREVE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO PRINCÍPIO DA
CONTINUIDADE**

VINÍCIUS SOARES RODRIGUES

Monografia apresentada como requisito para a
obtenção do grau de bacharel em Direito pela
Universidade de Brasília – UnB, elaborada sob
orientação do Prof. Dr. Mamede Said M. Filho.

BRASÍLIA
2019

VINÍCIUS SOARES RODRIGUES

Monografia aprovada como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB, pela banca examinadora composta por:

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho (orientador)

Prof. Dr. Wilson Roberto Theodoro Filho

Mestrando Raphael Thimotheo Gomes Lima

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo incentivo e apoio incondicional.

Ao meu padrinho (*in memoriam*), com quem tive a honra de compartilhar momentos mais que especiais durante a vida. Sou grato pelo seu incentivo e estímulo para percorrer os caminhos da educação.

Aos amigos que tive a oportunidade de conhecer ao longo desses cinco anos, especialmente: Fernanda, Pedro, Anna, Giovana, Luísa, André e Claydson.

Ao meu orientador, professor Mamede Said, pela liberdade no desenvolvimento do trabalho e correções no pouco tempo que lhe coube.

Agradeço também aos docentes e profissionais da Universidade de Brasília, instituição motivo de orgulho.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é examinar as questões atinentes à garantia constitucional do direito de greve dos servidores públicos e os reflexos na continuidade dos serviços essenciais. O artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, dispõe sobre a necessidade de lei específica regular o direito de greve na Administração Pública direta e indireta dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Contudo, após três décadas da promulgação da Carta Magna, a resposta para a omissão legislativa parece distante diante da realidade fática e do cenário jurídico brasileiro. Após julgar os mandados de injunção 670/ES, 708/DF e 712/PA, o Supremo Tribunal Federal determinou a aplicação da Lei de Greve dos trabalhadores do setor privado aos servidores públicos até a edição de norma própria, embora com ressalvas, considerando a paralisação de atividades indispensáveis à coletividade.

Palavras-chave: greve, serviço público, continuidade

ABSTRACT

The main purpose of this degree dissertation is to examine issues regarding to the constitutional guarantee of public employee's right to strike and its reflections on the continuity of essential services. Article 37, item VII, of the Federal Constitution, affirms the necessity of a specific law to regulate the right to strike on direct and indirect government administration of the Union, States, Federal District and Municipality's Powers. However, after three decades since the enactment of the Federal Constitution, the response to the legislative omission seems to be a remote reality at the factual reality and Brazilian legal scenario. After judging the Errand of Injunction Nos. 670/ES, 708/DF e 712/PA, the Supreme Court determined the application of Private Sector Workers Strike Law to public employees until the edition of a proper law, although with reservations to the stoppage of indispensable activities to the community.

KEYWORDS: strike, public service, continuity.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 CAPÍTULO 1: O DIREITO DE GREVE E A CONSTITUIÇÃO	11
1.1 Aspectos históricos	11
1.2 Conceito.....	15
1.3 Requisitos para o exercício do direito de greve	18
1.4 Competência judicial.....	20
2 CAPÍTULO 2: DISCUSSÕES LEGISLATIVAS ACERCA DO INSTITUTO DA GREVE	23
2.1 Aplicação da Lei 7.783/89 aos servidores públicos.....	23
2.2 Projeto de Lei da Câmara 4.497/01	28
2.3 Projeto de Lei do Senado 710/11	30
2.4 Decreto 7.777/12.....	32
2.5 Projeto de Lei do Senado 375/18	35
3 PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE E ATIVIDADES ESSENCIAIS	38
3.1 A greve no serviço público e a eficácia jurídica do art. 37, inciso VII, da Constituição Federal.....	38
3.2 Princípios administrativos e o direito de greve.....	41
3.3 Reflexos nos serviços essenciais.....	44
Considerações finais	49
Referências Bibliográficas	52

INTRODUÇÃO

A greve, sob a ótica jurídica, adquire estrutura a partir das diversas transformações históricas, políticas e sociais que aconteceram na sociedade mundial. A atuação dos movimentos sociais, principalmente durante as revoluções europeias do século XIX, promoveram mudanças na forma como o Estado abordava as relações trabalhistas e seus reflexos perante empregados e empregadores.

A interrupção temporária das atividades laborais pode ser entendida como um instrumento social capaz de propiciar o reconhecimento de direitos historicamente pleiteados. Contudo, importa salientar que os aspectos históricos e metodológicos originaram diversas visões sobre o conceito e a aplicabilidade do instituto.

Maurício Godinho Delgado¹, define a greve a partir da Carta Magna e as constantes transformações promovidas no direito do trabalho. Nas palavras do doutrinador, o instituto da greve caracteriza-se pela:

[...] paralisação coletiva provisória, parcial ou total, das atividades dos trabalhadores em face de seus empregadores ou tomadores de serviços, com o objetivo de exercer-lhes pressão, visando à defesa de seus interesses coletivos, ou com objetivos sociais amplos. ”

Nesse sentido, o propósito do presente trabalho é entender, didaticamente, os elementos que limitam o exercício do direito de greve na Administração Pública e os efeitos principiológicos nas categorias que exercem atividades essenciais.

A Lei 7.783 de 1989 tratou de regular o exercício do direito de greve aos trabalhadores que estão sujeitos às disposições da Consolidação das Leis do Trabalho. Referido diploma legal abordou a legitimidade do direito de greve, bem como definiu os serviços e atividades essenciais à coletividade.

¹ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 18 ed. São Paulo: LTr, 2018. p. 1703

O Brasil preceitua, por meio da Constituição Federal de 1988, que as pessoas têm o direito à prestação dos serviços públicos e essenciais adequados de forma contínua. Além disso, o texto constitucional determinou que o legislador deveria elaborar uma lei específica tratando dos movimentos paredistas no âmbito da Administração Pública, conforme transcrição a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte [...]

VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica².

Todavia, a omissão do Poder Legislativo ocasionou uma atuação direta do Supremo Tribunal Federal no sentido de aplicar a Lei de Greve, naquilo que couber, aos servidores públicos. Ao julgar os mandados de injunção 670, 708 e 712, ajuizados, respectivamente, pelo Sindicato dos Servidores Policiais Cíveis do Espírito do Santo (Sinpol), pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (Sintem) e pelo Sindicato dos Trabalhadores do Poder Judiciário do Estado do Pará (Sinjep), a Suprema Corte consolidou o entendimento de que a greve no serviço público deve observar alguns requisitos mínimos de funcionalidade em relação aos serviços prestados.

Diante da decisão do STF, cabe salientar, em linhas gerais, que o mandado de injunção possui previsão constitucional, segundo a qual será instrumento oportuno na medida em que a inexistência de norma regulamentadora torne inviável o exercício de direitos. Dessa forma, o Tribunal cumpriu seu papel ao conhecer dos mandados de injunção e estabelecer solução para a ausência de atuação do legislador.

Apesar do papel omissor até o presente momento, o Poder Legislativo possui, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, projetos de lei que buscam regulamentar o direito de greve constitucionalmente assegurado aos servidores

² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10/05/2019.

públicos. Todavia, a falta de vontade política impede que iniciativas como os projetos de lei 4.497/01, 710/11 e 375/18 disponham sobre a questão de forma satisfatória.

No que concerne à análise dos princípios diretamente afetados pelo movimento grevista no serviço público, cumpre destacar a supremacia do interesse público sobre o privado, a indisponibilidade do interesse público e a continuidade dos serviços essenciais prestados à coletividade.

A presente monografia não tem o objetivo de esgotar o tema ou oferecer respostas absolutas às perspectivas apresentadas. Conforme será observado, a relação entre direitos e deveres, principalmente daqueles voltados à coletividade como um todo, sempre levanta bastante discussão.

O trabalho de conclusão de curso abordará, inicialmente, no primeiro capítulo, os aspectos históricos do direito de greve no contexto mundial e brasileiro, a conceituação do instituto em diferentes conjunturas, os requisitos para o exercício pleno do direito e a competência para julgar as lides que tratam do movimento paredista.

No segundo capítulo, a greve no serviço público será analisada a partir da ótica do Poder legislativo. O intuito é entender o papel dos atores políticos e tratar especificamente da Lei de Greve, da previsão contida no artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal e dos projetos de lei 4.497/01, da Câmara dos Deputados, 710/11 e 375/18 do Senado Federal.

Por fim, no terceiro capítulo, a greve no serviço público será analisada diante das consequências nos serviços essenciais. Além disso, serão abordados os mandados de injunção 670, 708 e 712, o reconhecimento da greve como direito e os princípios constitucionais relacionados.

1 CAPÍTULO 1: O DIREITO DE GREVE E A CONSTITUIÇÃO

1.1 Aspectos históricos

Inicialmente, cabe diferenciar a origem do vocábulo greve e os primeiros fenômenos datados na história. A palavra *greve* refere-se a uma praça de Paris onde operários descontentes com as condições laborais oferecidas pelos empregadores paralisavam os serviços. Considerando a diversidade de acontecimentos históricos, o termo surge em um contexto relativamente recente.

Por outro lado, os movimentos sociais com caráter reivindicatório são constantemente observados ao longo dos anos. Amauri Mascaro³ anota que “no antigo Egito, no reinado de Ramsés III, no século XII a.C., a história registrou uma greve de “pernas cruzadas” de trabalhadores que se recusaram a trabalhar porque não receberam o que lhes fora prometido. ”

Durante a Idade Média, os servos foram submetidos a circunstâncias penosas de trabalho com o objetivo de aumentar as trocas e propiciar as primeiras manifestações do capitalismo enquanto modelo econômico. Ademais, o contexto de hierarquização social torna precoce a discussão sobre a garantia de direitos sociais. Nesse sentido, Vianna⁴ afirma que as atividades observadas durante o período:

“não podem ser entendidos como greves, porque lhes faltava o estatuto pessoal, a liberdade de ação e manifestação. Eram, na verdade, mais conflitos entre grandes e pequenos, por causa de abusos da administração oligárquica (...) faltava ainda bem caracterizado o espírito de classe, entre os trabalhadores, cujos interesses nem sempre eram coincidentes”

Com o advento da Revolução Industrial e a ascensão do modelo econômico capitalista, os trabalhadores começam a promover movimentos organizados em busca de melhores condições laborais. A quantidade de horas trabalhadas, a precariedade de higiene e instrumentos, a segurança para o exercício das atividades e a exploração do trabalho infantil motivaram diversas lutas reivindicatórias. Além disso, crescia entre as pessoas o sentimento de que a modificação da estrutura

³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Curso de Direito do Trabalho - História e Teoria. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 1454.

⁴ VIANNA, José de Segadas. Greve. Rio de Janeiro: Renovar, 1986. (p. 11)

trabalhista era uma necessidade que deveria ser apoiada por toda a classe trabalhadora.

O crescente enriquecimento dos proprietários dos meios de produção, aliado à insatisfação dos trabalhadores, propicia a criação das primeiras organizações com o objetivo de reivindicar direitos e representar os empregados. Apesar da clandestinidade em relação às normas da época e das dificuldades enfrentadas, as denominadas *trade unions*⁵ cumpriram um papel fundamental na Inglaterra do século XVII, sobretudo pela possibilidade de mobilizar um grande número de trabalhadores em função de uma causa.

Em termos concretos, a importância do movimento grevista em sua acepção mais ampla é inegável. Contudo, impende destacar que a greve chegou a ser considerada um delito em diversos países. Essencialmente no final do século XVIII, uma legislação francesa denominada lei Le Chapelier proibiu toda e qualquer associação profissional entre os trabalhadores que compunham a força das corporações. Nesse contexto, a luta pela liberdade de associação assume posições relevantes no contexto da sociedade.

Na esteira das revoluções que ocorriam à época, a doutrina destaca a importância dos movimentos organizados na busca de melhorias no sistema vigente. Segundo José Augusto Rodrigues Pinto⁶, a Revolução Industrial pode ser entendida como “um fato econômico que alterou profundamente o sensível tecido social e, por inevitável decorrência, o tecido jurídico das relações de trabalho humano”.

Arnando Sussekind⁷ assevera que:

“O abandono coletivo do trabalho somente assumiu feições que o aproximaram das greves surgidas após a Revolução Francesa: a) na fase de decadência das corporações de ofício(séculos XV e XVI), quando os “companheiros” se rebelaram contra os “mestres” que os exploravam, sendo que alguns fundaram associações para defender seus interesses e outros abandonaram os burgos; b) na fase que se seguiu, das manufaturas monopolizadas por atos do rei, quando

⁵ Trade unions – união de ofícios, de profissões. <<http://www.contag.org.br/imagens/Origemepapeldossindicatos-AltamiroBorges.pdf>> acesso em 17/05/2019

⁶ PINTO, José Augusto Rodrigues. Direito Sindical e Coletivo Do Trabalho. 2 ed. São Paulo: LTr, 2002. p. 36.

⁷ SUSSEKIND, Arnaldo. Direito Constitucional do Trabalho. Rio de Janeiro. Renovar. p. 460-461. 2004.

verdadeiros contratos de trabalho substituíram a relação medieval entre mestres e companheiros no Direito. A greve, então conceituada como direito, se processa como meio de pressão contra empregadores para a melhoria das condições de trabalho”.

No Brasil, o contexto histórico do instituto da greve exige uma análise do vínculo trabalhista como algo relevante para o sistema econômico-social da sociedade da época⁸. A extinção da escravidão em 1888 permite a transformação de uma relação que caracterizava o indivíduo como objeto submetido a todo tipo de repressão em sujeito suscetível de estabelecer um vínculo empregatício com os empregadores. Apesar das dificuldades sociais visualizadas ao longo dos anos, o marco histórico da greve no Brasil, enquanto movimento de busca por direitos, tem início no final do século XIX.

O primeiro texto legal que fazia menção à greve foi o antigo Código Penal de 1890⁹. O referido diploma previa que o movimento e seus atos eram ilícitos penais, com previsão expressa no capítulo que tratava dos crimes contra a liberdade de trabalho. Todavia, a criminalização explícita da greve vigeu por um curto período de tempo e, ainda no final de 1890, o Decreto nº 1.162 desqualificou a greve como ilícito sujeito a sanção penal. Dessa forma, somente os casos de ameaça, constrangimento e violência perpetrados pelo movimento paredista seriam punidos pelo Estado.

Uma das primeiras greves operárias datadas na história brasileira ocorreu em 1896 e foi denominada de “parede dos chapeleiros”. Mas, a doutrina aponta diversos eventos anteriores que tiveram impacto importante, como por exemplo a greve dos ferroviários da Central do Brasil em 1886 e a paralisação dos caixeiros, 1891¹⁰. Apesar da forte repressão, outras manifestações ganharam destaque na época, sendo que a greve geral em 1905, em Santos, e a paralisação de 20 dias em 1907, em São Paulo, demonstram o crescimento do movimento paredista.

Entre os anos de 1930 e 1945, as manifestações dos movimentos grevistas não receberam apoio do modelo sindical de caráter corporativo-autoritário

⁸ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2018. (p. 1725)

⁹ A ordem jurídica anterior a 1890 não tratava do instituto da greve.

¹⁰ RODRIGUES, J. A. Sindicato e desenvolvimento no Brasil. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968. Apud. SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. Relações Coletivas de Trabalho - Configurações Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo: LTr, 2008, p. 131.

implantado na época¹¹. A fase de centralização política ocorrida nesse período é marcada pelo cunho restritivo atribuído às relações de trabalho, mas não houve a edição de um diploma que criminalizasse, especificamente, o instituto da greve. A Constituição de 1937 tratou de normatizar a tendência autoritária visualizada naquele momento ao prever, em seu art. 139, a proibição da greve. Posteriormente, a Consolidação das Leis do Trabalho, de 1943, tratou de prever penalidades aos movimentos grevistas, definindo tais atos como infrações administrativas.

Somente com a Constituição de 1946 a greve é reconhecida como um direito e passa a ter previsão legal expressa. O Decreto nº 9.070 ganha destaque neste momento ao tratar da suspensão ou abandono coletivo do trabalho. Todavia, em 1964, o referido Decreto foi substituído pela Lei nº 4.330, que passou a exigir maiores formalidades para o exercício do direito de greve. Em 1967, durante o regime militar, a restrição à greve ganha contornos práticos, principalmente na proibição de exercício do movimento paredista pelos servidores públicos e nas atividades essenciais.

Com a mudança do regime, o direito de greve retoma a tendência de fortalecimento. A Constituição Federal de 1988 inaugura um período democrático e prevê expressamente, em seu artigo 9º, a greve como um direito assegurado ao trabalhador, que tem a liberdade de decidir quando exercê-lo e os interesses que por meio dele pretende defender.¹² A Carta Magna em seu artigo 37, inciso VII, dispõe, inclusive, sobre o exercício do direito de greve em relação aos servidores públicos, estabelecendo como requisito a edição de uma lei específica.

Em 1989, o legislador edita a Lei 7.783, conhecida como “Lei de Greve”, passando a dispor em norma própria sobre o exercício do direito de greve, as atividades essenciais e o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Segundo Delgado¹³, “trata-se, além de tudo, do primeiro e único instante no Brasil em que o instituto da greve ganhou status jurídico de direito constitucional fundamental de caráter coletivo (...).”

¹¹ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2018. (p. 1726)

¹² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 9º. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > acesso em 17/05/2019

¹³ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2018. (p. 1728)

1.2 Conceito

Conforme pode ser observado, o conceito de greve pode assumir diversas perspectivas, a depender dos critérios adotados pelo autor ou da própria ordem jurídica em que o instituto está inserido. Diversos doutrinadores consideram incoerente a utilização do termo “direito de greve”, dado que a ideia de um direito segue direção oposta a manifestações grevistas que são exteriorizadas por meio de ações violentas, ou supostamente violentas.

Para Arnaldo Süssekind, a greve:

“(...) pode corresponder a dois fenômenos sociais distintos: a) a insubordinação concertada de pessoas interligadas por interesses comuns, com a finalidade de modificar ou substituir instituições públicas ou sistemas legais; b) pressão contra empresários, visando ao êxito da negociação coletiva sobre aspectos jurídicos, econômicos ou ambientais de trabalho. Na primeira hipótese, existe uma manifestação sociopolítica de índole revolucionária; e na segunda, se trata de um procedimento jurídico-trabalhista a ser regulamentado, seja por lei (sistema heterônomo) ou por entidades sindicais de cúpula (sistema autônomo).”¹⁴

José Augusto Rodrigues Pinto realiza uma verdadeira construção metodológica ao buscar o conceito da greve. De acordo com o autor, a definição do instituto deve levar em conta a *origem remota* e a *origem próxima*. Com relação à origem remota, o autor afirma que a greve é a “paralisação coletiva do trabalho como forma unilateral de resistência a condições inaceitáveis ou reivindicação de condições melhores de sua prática.”¹⁵

No que diz respeito à origem próxima, Rodrigues Pinto elabora dois tipos de conceito: o sintético e o analítico. Nas palavras do autor, são conceitos sintéticos:

a) “Direito de prejudicar”¹⁶, uma vez que a greve traz prejuízo (econômico) imediato ao empregador, frustrando-lhe o lucro. E implica prejuízo mediato à sociedade, dependendo da dimensão e da amplitude da atividade econômica do empregador;

¹⁴ Responsabilidade pelo abuso do direito de greve. In: Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho, a. I, n. 1, 1993, p. 37.

¹⁵ PINTO, José Augusto Rodrigues. Direito sindical e coletivo do trabalho. São Paulo: LTr, 1998.

¹⁶ O autor cita a obra da ilustre Procuradora Regional do Trabalho da 5ª Região, Lélia Guimarães Carvalho Ribeiro, intitulada “A greve como legítimo direito de prejudicar”, In: Curso de direito coletivo do trabalho – estudos em homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa, p. 502

- b) Cessação do trabalho convencionada¹⁷;
- c) Cessação coletiva do trabalho¹⁸;
- d) Recusa coletiva e combinada do trabalho.¹⁹

Ainda de acordo com o magistério do doutrinador, são conceitos analíticos:

- a) Cessação do trabalho, acertada por um grupo de trabalhadores, com o objetivo de defender seus interesses profissionais²⁰;
- b) Recusa coletiva e combinada de trabalho, manifestando a intenção dos assalariados de se colocarem provisoriamente fora do contrato, a fim de assegurar o sucesso de suas reivindicações²¹;
- c) Suspensão de caráter temporário do trabalho, pactuada e acertada por um grupo organizado de trabalhadores, com o abandono dos locais de trabalho, com o objetivo de fazer pressão sobre os empregadores, na defesa de seus interesses profissionais e econômicos.²²

Maurício Godinho Delgado²³ assevera que a construção do conceito da greve mantém uma conexão direta com a amplitude conferida pelo artigo 9º da Constituição Federal. Para o autor, a paralisação deve servir como instrumento de pressão para a defesa de interesses coletivos e conquistas sociais que beneficiem um maior número de pessoas.

Assumindo uma perspectiva geral, Alexandre de Moraes define a greve como “um direito de autodefesa que consiste na abstenção coletiva e simultânea do trabalho, organizadamente, pelos trabalhadores de um ou vários departamentos ou estabelecimentos, com o fim de defender interesses determinados.”²⁴

Para Oliveira, a greve “é uma espécie de pressão coletiva e temporária de que os trabalhadores lançam mão para vencer as resistências do empregador quando superada ou inoperante a negociação, por deliberação da assembleia geral

¹⁷ CATHARINO, José Martins. Tratado elementar de direito sindical. São Paulo: LTr, p. 261.

¹⁸ BILHALVA, Vilson Antônio Rodrigues. Greve. In: Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, a. VI, n. 6, p. 51.

¹⁹ Cesarino Júnior, A. F. Direito Social. São Paulo: LTr, 1980, p. 566.

²⁰ DEL CASTILLO, Santiago Perez. O Direito de Greve, p. 20.

²¹ Hélene Sinay, apud Nascimento, Amauri Mascaro. Direito Sindical, p. 334.

²² Ruprecht, Alfredo J. Relações Coletivas de Trabalho, p. 738.

²³ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. São Paulo: LTr, 2018. (p. 1703)

²⁴ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

de entidade sindical representando a categoria profissional com o objetivo de conseguir melhoria nas condições de trabalho vigentes.”²⁵

O conteúdo ou objetivo de cada conceito tende a balizar o fim buscado pelo movimento grevista. Algumas correntes doutrinárias trazem única e exclusivamente a melhoria das condições de trabalho como cerne da temática. No entanto, autores como Delgado entendem o instituto da greve como a possibilidade de obter conquistas sociais que impactem um espectro mais amplo da sociedade.

Boucinhas Filho²⁶ indica que:

“[...] a Constituição consagra uma definição bastante ampla, na medida em que enfatiza o direito de greve, assegurando competir aos trabalhadores decidir sobre as oportunidades de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender. A norma, como se pode facilmente concluir, destina-se aos trabalhadores, gênero do qual os empregados são espécie. Ela também é taxativa ao asseverar serem eles os únicos competentes para decidir sobre a oportunidade de exercer o direito em questão e definir quais interesses deverão por meio deles defender. O Texto Maior delegou à lei, apenas e tão somente, a definição dos serviços ou atividades essenciais e a disciplina do atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.”

Antônio Monteiro Fernandes²⁷ faz uma importante observação sobre a definição da greve enquanto movimento reivindicatório. Ele observa que a definição da greve é sempre restritiva e cita a posição de Portugal, que optou por não regulamentar o assunto. Nessa linha, Rodrigues Pinto²⁸ faz importante apontamento no sentido de que “quando houver a definição, deve estar-se atento ao conceito legal feito em cada país, pois nele estará a delimitação nacional desse direito e do seu exercício”

A definição legal da greve adotada na organização jurídica brasileira está presente no artigo 2º da Lei nº 7.783, de 1989. O referido dispositivo prevê que:

“Art. 2º Para os fins desta lei, considera-se legítimo exercício do direito de greve a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador.”

²⁵ OLIVEIRA, Francisco Antônio de. Curso de direito do trabalho. São Paulo: LTr, 2011.

²⁶ BOUCINHAS FILHO, Jorge. Direito de greve e democracia. São Paulo: LTr, 2013.

²⁷ MONTEIRO FERNANDES, Antônio. Direito de Greve – Notas e Comentários à Lei 65/77, de 22 de agosto. Lisboa: Almedina, p. 17, apud RODRIGUES PINTO, José Augusto. Op. e loc. cit

²⁸ Op. e loc. cit.

No contexto dos conceitos apontados até o momento, surge a necessidade de distinguir o instituto da greve legitimamente realizada pelo trabalhador do locaute. Em síntese, o locaute pode ser caracterizado como a paralisação da atividade econômica pelo empregador sem qualquer autorização judicial. Delgado afirma que “a diferença específica do locaute em face de outras paralisações lícitas da empresa ou do estabelecimento, ou de parte destes encontra-se, em sua essência, no objetivo socialmente malicioso da paralisação: arrefecer pleitos coletivos dos empregados (...).”²⁹

A Lei 7.783/89 tratou de disciplinar o tema da seguinte maneira:

“Art. 17. Fica vedada a paralisação das atividades, por iniciativa do empregador, com o objetivo de frustrar negociação ou dificultar o atendimento de reivindicações dos respectivos empregados (lockout).”³⁰

Ao observar uma eventual inconstitucionalidade fundada na falta de isonomia entre empregador e trabalhador quanto aos instrumentos de pressão de uma parte sobre a outra, Leite³¹ entende que o direito do trabalho preza pelo princípio da proteção do economicamente mais fraco, ou seja, o campo de estudo parte da premissa de que a desigualdade econômica e social entre os trabalhadores e os detentores do capital permite a criação de uma desigualdade no campo jurídico que minimize os efeitos sentidos pelos mais fracos.

1.3 Requisitos para o exercício do direito de greve

Ao analisar a redação da Lei nº 7.783/89 é possível inferir que o exercício do direito de greve na forma da lei exige o cumprimento de dois requisitos essenciais: negociação coletiva frustrada e prévio aviso ao empregador ou organização empresarial. Em linhas gerais, o estabelecimento desses requisitos busca disciplinar a garantia de um direito com reflexos sociais relevantes. O Tribunal Superior do Trabalho possui orientação jurisprudencial da Seção de Dissídios Coletivos no

²⁹ DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 18ª ed. São Paulo: LTr, 2018. (p. 1700)

³⁰ BRASIL. Lei 7.783/89 (1989). Art. 17. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM> acesso em 23/05/2019

³¹ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de Direito do Trabalho. 10ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. (p. 867/868)

sentido de que antes de qualquer movimento grevista é imprescindível que as partes busquem a solução pacífica do conflito.³²

Diversos autores defendem a tese de que a negociação apresenta-se como uma condição necessária para o pleno exercício do direito de greve. Nesse sentido, Nascimento afirma que “a negociação coletiva não teria por si expressão sem o correlato direito de greve, já que bastaria a recusa empresarial em negociar e o pleito terminaria sem outras consequências. Desse modo, a greve está diretamente relacionada com a negociação coletiva, e nesse sentido é que ambas as figuras integram o campo maior dos direitos coletivos dos trabalhadores definidos pela Constituição, entre os quais estão o expreso reconhecimento das convenções coletivas de trabalho (CF, art. 7º, XXVI) e a obrigatoriedade de participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho (CF, art. 8º, VI).”³³

Há doutrinadores que sustentam a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei 7.783, que trata da negociação coletiva em momento anterior à cessação do trabalho. Na visão desses autores, a falta de previsão na Carta Magna sobre a negociação como fator determinante para o exercício da greve constitui justificativa jurídica razoável para sustentar a tese de inconstitucionalidade. Em sentido contrário, Carlos Henrique Bezerra Leite³⁴ defende que ao realizar uma interpretação sistemática da Constituição Federal é possível visualizar na negociação coletiva o método ideal para a solução de conflitos entre o trabalho e o capital.

A frustração da negociação pode ocorrer de duas formas: a recusa ou o desacordo. Em ambos os casos, o pressuposto exigido pela Lei de Greve para a deflagração do movimento estará cumprido. Com relação a comunicação prévia nas atividades não essenciais, a legislação dispõe que os empregadores diretamente interessados serão notificados, com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas, da paralisação. A referida redação consagra a importância da temática e a própria razoabilidade jurídica, ao permitir que a parte empregadora realize as ações necessárias para minimizar questões de primeira ordem.

³² Tribunal Superior do Trabalho. Seção de Dissídios Coletivos. Orientação Jurisprudencial. Tema 11. <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDC/n_bol_01.html#TEMA11> acesso em 21/05/2019

³³ NASCIMENTO, Amauri Mascaro. Comentários à lei de greve. São Paulo: LTr, 1989, p. 49-51

³⁴ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Curso de Direito do Trabalho. 10º Ed. São Paulo: Saraiva, 2018. (p. 860)

Além de evitar a “greve surpresa”, a notificação prévia da paralisação impõe o respeito entre as partes da relação jurídico-trabalhista. Cabe destacar que o artigo 13 da Lei de Greve prevê que, em se tratando de atividade essencial, o prazo de antecedência do aviso será de 72 (setenta e duas) horas antes da paralisação. Além disso, o alcance do informe deve abarcar o empregador e todo o público diretamente interessado na prestação do serviço.

O respeito às necessidades inadiáveis da sociedade (atividades essenciais) constitui verdadeiro elemento primordial no Estado Democrático de Direito. Ao analisar o ordenamento jurídico, especificamente as normas que tratam dos direitos e deveres dos trabalhadores, é possível inferir que o exercício do direito de greve está garantido, mas não é algo absoluto na medida em que está sujeito a limitações. A própria previsão legal constante no artigo 9º, §2º, da Constituição Federal, consagra que os abusos cometidos durante o exercício do direito de greve sujeitam os responsáveis às penas cabíveis.

1.4 Competência judicial

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 tem prevalecido a disposição no sentido de que compete à Justiça do Trabalho examinar questões relativas aos movimentos grevistas. Essa linha de pensamento pode ser corroborada principalmente pelo grau de especialização das lides trabalhistas, ou seja, a greve está inserida num contexto de dissídio coletivo da jurisdição trabalhista e por ela deve ser julgada.

Impõe salientar que após a Emenda Constitucional nº 45/04 a redação do artigo 114 da Constituição Federal passou a vigorar com os seguintes termos:

“Art. 114. Compete à Justiça do Trabalho processar e julgar:

I - as ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - as ações que envolvam exercício do direito de greve;

III - as ações sobre representação sindical, entre sindicatos, entre sindicatos e trabalhadores, e entre sindicatos e empregadores;

IV - os mandados de segurança, habeas corpus e habeas data, quando o ato questionado envolver matéria sujeita à sua jurisdição;

V - os conflitos de competência entre órgãos com jurisdição trabalhista, ressalvado o disposto no art. 102, I, o;

VI - as ações de indenização por dano moral ou patrimonial, decorrentes da relação de trabalho;

VII - as ações relativas às penalidades administrativas impostas aos empregadores pelos órgãos de fiscalização das relações de trabalho;

VIII - a execução, de ofício, das contribuições sociais previstas no art. 195, I, a, e II, e seus acréscimos legais, decorrentes das sentenças que proferir;

IX - outras controvérsias decorrentes da relação de trabalho, na forma da lei.”

§ 1º Frustrada a negociação coletiva, as partes poderão eleger árbitros.

§ 2º Recusando-se qualquer das partes à negociação coletiva ou à arbitragem, é facultado às mesmas, de comum acordo, ajuizar dissídio coletivo de natureza econômica, podendo a Justiça do Trabalho decidir o conflito, respeitadas as disposições mínimas legais de proteção ao trabalho, bem como as convencionadas anteriormente.

§ 3º Em caso de greve em atividade essencial, com possibilidade de lesão do interesse público, o Ministério Público do Trabalho poderá ajuizar dissídio coletivo, competindo à Justiça do Trabalho decidir o conflito. (Grifo nosso)

A competência da Justiça do Trabalho para julgar os processos relativos aos movimentos grevistas e às empresas foi objeto de diversas interpretações ao longo dos últimos anos. Nesse sentido, a alteração legislativa promoveu a ampliação do escopo de atuação da justiça especializada de maneira sem precedentes conforme é possível extrair da própria redação do dispositivo legal: “(...) ações oriundas da relação de trabalho (...)”.³⁵

Mesmo com a ampliação promovida pelo poder constituinte derivado, a fixação da competência continuava sendo motivo de conflito entre os juristas. Com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 579.648, com repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 23 com redação nos seguintes termos: “A Justiça do Trabalho é competente para processar e julgar ação possessória ajuizada em decorrência do exercício do direito de greve pelos trabalhadores da iniciativa privada.”

Ao comentar a redação do artigo 114 da Constituição Federal, Maurício Godinho Delgado entende que não paira dúvida quanto à competência da Justiça Trabalhista para conhecer e julgar lides que envolvam a “... ocupação de estabelecimento pelo movimento paredista, realização de piquetes pelos grevistas,

³⁵ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Art. 114, I. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > acesso em 23/05/2019

com restrição ao ingresso de trabalhadores em seus locais de labor, além de outras práticas dessa natureza...” (DELGADO, 2019, p. 1729).

No tocante aos serviços essenciais, o dispositivo mencionado anteriormente passou a possibilitar o ajuizamento de dissídio coletivo pelo Ministério Público do Trabalho, em caso de greve que lesione o interesse público.

O Supremo Tribunal Federal deferiu liminar na ação direta de inconstitucionalidade nº 3.395-6, de relatoria do Ministro Nélson Jobim, para excluir da competência ampla fixada no inciso I, do artigo 114, da Constituição Federal, as relações entre o Poder Público e seus servidores administrativos. Posteriormente, o plenário da Suprema Corte tratou de ratificar o posicionamento exarado monocraticamente. Diante disso, cabe à justiça comum dirimir os conflitos paredistas envolvendo os servidores e a Administração Pública.

Ao fixar o recente informativo nº 871, tema de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal decidiu no seguinte sentido: “A justiça comum, federal ou estadual, é competente para julgar a abusividade de greve de servidores públicos celetistas da Administração pública direta, autarquias e fundações públicas.” A respeito do tema citado, é importante fazer a ressalva de que, se a greve for de empregados públicos de empresa pública ou sociedade de economia mista, a competência para julgamento da lide que tratar sobre a greve será da Justiça do Trabalho, nos termos do artigo 114 da Constituição Federal.³⁶

³⁶ Supremo Tribunal Federal. Informativo nº 871. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo871.htm>> acesso em 23/05/2019

2 CAPÍTULO 2: DISCUSSÕES LEGISLATIVAS ACERCA DO INSTITUTO DA GREVE

2.1 Aplicação da Lei 7.783/89 aos servidores públicos

Conforme poderá ser analisado, a omissão legislativa na edição de uma norma que trate especificamente do exercício do direito de greve pelos servidores públicos oportuniza uma ampla discussão doutrinária acerca da aplicabilidade da legislação celetista. Desde de 1988, diversos projetos de lei e requerimentos com o fim de normatizar a greve no âmbito da Administração Pública foram deixados em segundo plano. A justificativa para esta situação não é simples, na medida em que interesses externos influenciam diretamente a vontade política dos parlamentares.

Antes de adentrar especificamente na problemática jurídica, convém fazer um destaque no que concerne à construção histórica da imagem do servidor público no Brasil. Não é raro ouvir relatos na sociedade de que os funcionários da Administração Pública gozam de regalias, não cumprem os objetivos estabelecidos e têm um comportamento inadequado. Esta visão certamente limitada da situação acaba por generalizar todos os profissionais e é até conveniente para determinados grupos de influência que compõem o Estado.

Mesmo antes da atual Constituição Federal, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello já trabalhava com a possibilidade de greve entre os servidores públicos. O referido doutrinador afirmava que:

“O funcionário está obrigado a prestar os seus serviços em forma contínua, porque as atividades públicas não toleram interrupções. Portanto, a ausência sem a competente autorização ou justificação constitui falta, sujeita a penalidade administrativa. Consequentemente, o abandono coletivo, e por deliberação conjunta, do trabalho, por um grupo de funcionário, como atitude de rebeldia a comportamento do superior, com o objetivo de força-lo a prática de ato ou modificar o anterior, ou seja, a greve, constitui atitude ainda mais grave, suscetível de penalidade administrativas e penal.”³⁷

³⁷ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais do Direito Administrativo*, Volume II. Rio de Janeiro: Forense, 1974, pp. 461-462.

Em virtude do Mandado de Injunção nº 20 impetrado pela Confederação do Servidores Públicos do Brasil, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a mora do Poder Legislativo quanto à edição de lei complementar para regulamentar o exercício do direito de greve pelos servidores da Administração Pública e declarou a eficácia limitada do artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal.

Em trecho relevante da ementa do julgado, a Corte consignou que:

“O preceito constitucional que reconheceu o direito de greve ao servidor público civil constitui norma de eficácia meramente limitada, desprovida, em consequência, de auto aplicabilidade, razão pela qual, para atuar plenamente, depende da edição da lei complementar exigida pelo próprio texto da Constituição. A mera outorga constitucional do direito de greve ao servidor público civil não basta - ante a ausência de auto- aplicabilidade da norma constante do art. 37, VII, da Constituição - para justificar o seu imediato exercício. O exercício do direito público subjetivo de greve outorgado aos servidores civis só se revelará possível depois da edição da lei complementar reclamada pela Carta Política. A lei complementar referida - que vai definir os termos e os limites do exercício do direito de greve no serviço público - constitui requisito de aplicabilidade e de operatividade da norma inscrita no art. 37, VII, do texto constitucional. Essa situação de lacuna técnica, precisamente por inviabilizar o exercício do direito de greve, justifica a utilização e o deferimento do mandado de injunção. A inércia estatal configura-se, objetivamente, quando o excessivo e irrazoável retardamento na efetivação da prestação legislativa - não obstante a ausência, na Constituição, de prazo pré-fixado para a edição da necessária norma regulamentadora - vem a comprometer e a nulificar a situação subjetiva de vantagem criada pelo texto constitucional em favor dos seus beneficiários.

”³⁸

A partir da alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a redação do artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal, passou a prever que o direito de greve seria exercido “nos termos e nos limites definidos em lei específica”³⁹. Mesmo com a flexibilização do inciso no sentido de permitir a regulamentação por meio de lei ordinária, o Congresso Nacional permanece omissa em relação à temática. Para fins de esclarecimento, a lei complementar possui um processo legislativo mais rigoroso, dado que o objeto em discussão precisa obter a

³⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Injunção nº 20, Relator Ministro Celso de Mello. Plenário. DJ de 22/11/1996, p. 45-690. Disponível em <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 24/05/2019

³⁹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Art. 37, inciso VII. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > acesso em 24/05/2019

maioria absoluta de votos dos membros de cada Casa Legislativa para ser aprovado.

Ao observar a determinação exarada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de aplicar a Lei 7.783/89 aos servidores públicos, algumas correntes doutrinárias argumentam que ocorre um caso claro de afronta à separação dos Poderes. Contudo, tal visão não merece prosperar, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro consagra o sistema de freios e contrapesos, medida que visa combater uma inércia que persiste ao longo de anos.

Para corroborar a teses trazidas anteriormente, o Ministro da Suprema Corte, Luís Roberto Barroso, afirma que:

"A judicialização significa que algumas questões de larga repercussão política ou social estão sendo decididas por órgãos do Poder Judiciário, e não pelas instâncias políticas tradicionais: o Congresso Nacional e o Poder Executivo – em cujo âmbito se encontram o Presidente da República, seus ministérios e a administração pública em geral. "⁴⁰

No que toca ao instrumento do mandado de injunção, cabe reforçar novamente sua previsão nos termos estabelecidos no artigo 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal. O dispositivo preceitua que o mandado de injunção é um remédio constitucional cabível diante da ausência de norma regulamentadora que torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Para fins didáticos, importa ressaltar que a ação direta de inconstitucionalidade, com previsão no artigo 103 da Constituição Federal, cumpre um papel semelhante ao mandado de injunção na medida em que visa dar efetividade às normas constitucionais. Todavia, o contraste entre os remédios está assentado principalmente nos legitimados para compor a relação processual. Em regra, o mandado de injunção pode ser impetrado por pessoa física ou jurídica, ao passo que a ação direta de inconstitucionalidade somente pode ser impetrada pelos entes legitimados no texto constitucional. Além disso, é importante evidenciar que somente a pessoa estatal competente pela regulamentação da norma pode figurar no polo passivo do mandado de injunção.

⁴⁰ BARROSO, Luís Roberto. O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 332.

Em relação aos efeitos produzidos pelo mandado de injunção, Alexandre de Moraes leciona que há duas posições: concretista e não concretista. Pela via concretista, o Poder Judiciário pode, por meio de decisão constitutiva, declarar a omissão legislativa e implementar efetivamente o direito, até que a norma regulamentadora seja editada. Essa posição subdivide-se em concretista geral e concretista individual, a depender do alcance. Na individual, o efeito produzido pela decisão judicial estará limitado às partes, ou seja, *inter partes*. Enquanto que na geral, o efeito da atuação do Poder Judiciário afetará a todos, ou seja, *erga omnes*. Diante disso, uma norma constitucional será aplicada através da normatividade geral, até que a omissão legislativa seja sanada.⁴¹

Na posição não concretista, a decisão emitida pelo Poder Judiciário tem o condão de dar ciência ao órgão competente para que edite a norma⁴². Com o julgamento dos mandados de injunção nº 670/ES, 708/DF e 712/PA, o Supremo Tribunal Federal adotou a linha concretista, atuando ativamente no sentido de que até a edição de uma norma específica o direito de greve na Administração Pública seja regulado pela legislação que trata da greve na iniciativa privada. Antes da mudança de posicionamento da Suprema Corte, a aplicação da legislação celetista aos servidores públicos já havia sido aventada, mas os Ministros entenderam que a relativização não era possível.

A fim de exemplificar a mudança de posicionamento do STF, o Ministro Gilmar Mendes faz apontamentos importantes. O primeiro deles segue a linha de que a Corte pode atuar nos casos de inatividade ou omissão do Poder Legislativo, dado que a atuação do legislador está sujeita a um controle judicial. Além disso, aponta que a consolidação da inércia do legislador em regulamentar o direito de greve dos servidores públicos evidencia uma inadmissível negativa de prestação jurisdicional, bem como uma omissão ante o debate apresentado.⁴³

Em posicionamento recente, o STF passou a adotar o efeito concretista individual em determinados casos. Por essa via, a decisão emitida pelo Poder Judiciário produz efeito somente para os sujeitos que compõem a relação processual no mandado de injunção. A Corte subdivide o efeito em concretista

⁴¹ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, p. 139-142.

⁴² Idem.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – Pleno – MI 708/DF e MI 670/ES – Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão: 25-10-2007. Conferir, no mesmo sentido: STF – Pleno – MI 712/PA – Rel. Min. Eros Grau.

individual direta e concretista individual intermediária. No primeiro caso, “(...) imediatamente ao julgar procedente o mandado de injunção, implementa a eficácia da norma constitucional ao autor (...).”⁴⁴ Na corrente concretista individual intermediária “(...) idealizada pelo Ministro Néri da Silveira, após julgar a procedência do mandado de injunção, fixa ao Congresso Nacional o prazo de 120 dias para a elaboração da norma regulamentadora. Ao término desse prazo, se a inércia permanecer o Poder Judiciário deve fixar as condições necessárias ao exercício do direito por parte do autor.”⁴⁵

No momento do julgamento do mandado de injunção nº 712, o Ministro Eros Grau reforçou a tese de que a Corte não estava invadindo a competência do Congresso Nacional. Nas palavras do julgador, a própria Constituição Federal impõe ao Tribunal a tarefa de “formular supletivamente, nas hipóteses de concessão do mandado de injunção, a norma regulamentadora reclamada.”⁴⁶ Além da concretização de um direito constitucional, a intenção do STF ao atribuir decisão favorável à aplicação da Lei 7.783/89 aos servidores públicos, foi impor limites às greves que estavam ocorrendo sem qualquer espécie de controle. Conforme o acórdão do mandado de injunção nº 708:

“Além de o tema envolver uma série de questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos, a ausência de parâmetros jurídicos de controle dos abusos cometidos na deflagração desse tipo específico de movimento grevista tem favorecido que o legítimo exercício de direitos constitucionais seja afastado por uma verdadeira “lei da selva”.

”⁴⁷

Sob a perspectiva de grande parte da doutrina, a jurisprudência firmada no sentido de aplicação da Lei 7.783/89 aos servidores públicos deve prevalecer. Nesse sentido, Pedro Lenza destaca que o julgado consagra o “princípio da isonomia, notadamente nas situações em que a lei concede um certo benefício ou

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – Mandado de Injunção nº 321-1 – Rel. Min. Carlos Velloso, Diário da Justiça, Seção I, 30 jul. 1994, p. 26.164; STF – Mandado de Injunção nº 232-1, Rel. Min., Diário da Justiça, Seção I, 27 mar. 1992, JSTF, LEX 167, nov. 1992, p. 105-128; STF – Mandado de Injunção nº 431-5, Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 23 set. 1994, p. 25.325.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – Mandado de Injunção nº 335-1, Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 17 out. 1994, p. 27.807; STF – Mandado de Injunção nº 431-5, Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 23 set. 1994, p. 25.325.

⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Voto do Min. Rel. Eros Grau no MI 712/PA. Julgado pelo Plenário do STF em 25/10/2007. P. 24.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MI 708, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2007. Grifo nosso.

tratamento a determinadas pessoas, mas exclui outras que se enquadrariam na mesma situação.”⁴⁸

2.2 Projeto de Lei da Câmara 4.497/01

O Projeto de Lei nº 4.497/01, de autoria da Deputada Federal Rita Camata (PSD/ES), foi a primeira tentativa de regulamentar o exercício do direito de greve pelos servidores público por meio de uma lei ordinária após a reforma promovida pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Cumpre observar que até aquele momento vigorava o texto original do artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal, segundo o qual caberia à lei complementar regulamentar o movimento paredista na Administração Pública.

Na justificação do projeto, a Deputada afirma que:

O adiamento do disciplinamento legal do direito de greve dos servidores públicos resulta de omissão tanto do Poder Executivo, quanto do Legislativo. A lei em tela não se destina exclusivamente aos servidores da União, caso em que estaria sujeita à iniciativa privativa do Presidente da República, trata-se de lei com aplicação nacional, e não apenas federal, reguladora de direitos dos servidores públicos de todas as esferas de Governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). É legítima, portanto a iniciativa parlamentar sobre a matéria.”⁴⁹

A omissão legislativa acarreta insegurança jurídica entre a Administração Pública e os servidores na medida em que situações pertinentes ao exercício do direito de greve não estão previamente regulamentadas. Questões como o corte ou não do ponto e descontos sobre os dias não trabalhados em decorrência de manifestação estão inseridas no vácuo jurídico decorrente da falta de uma legislação que regule o tema. Além disso, os efeitos causados pelos movimentos paredistas em determinadas áreas do serviço público devem ser sopesados, já que cumpre ao Estado garantir a prestação contínua dos serviços essenciais.

⁴⁸ LENZA, Pedro. Direito constitucional esquematizado. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 153.

⁴⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4.497/01. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano 56, n. 54, 20 abril 2001. Justificação da deputada Rita Camata. p. 16148 a 16151. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>>. Acesso em 27/05/2019.

Ainda sobre a justificação do projeto, a Deputada destaca que:

“A proposição que submetemos à apreciação dos nobres Pares define o direito de greve dos servidores públicos; obriga, quando da deflagração da greve, a comunicação da data do seu início pelo menos com 72 horas de antecedência; determina os direitos dos servidores em greve; veda à Administração Pública qualquer ameaça de punir o exercício do legítimo direito de greve; pune os servidores que abusarem do direito de greve com suspensão e demissão; veda demissão de servidores enquanto durar o período de greve; permite à Administração contratar serviços de terceiros, por tempo determinado, enquanto durar a paralisação dos servidores. Por fim determina também que os dias de greve serão contados como de efetivo exercício, inclusive remuneratório, desde que, encerrada a greve, as horas não trabalhadas sejam repostas de acordo com cronograma estabelecido conjuntamente pela Administração e pelos servidores; define os abusos ao direito de greve, incluindo a recusa à prestação de serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis do interesse público e a manutenção da greve após celebração de acordo ou decisão judicial. Assegura ainda, ao servidor que for suspenso por abuso do direito de greve, a garantia de ter sua punição cancela, decorridos três anos sem cometimento de nova infração disciplinar.”⁵⁰

Impõe apresentar alguns Projetos de Lei mais recentes que visam regulamentar o exercício do direito de greve pelos servidores públicos e foram apensados ao PL nº 4.497/01: PL nº 981/2007, de autoria do Deputado Regis de Oliveira; PL nº 3670/2008, apresentado pela Comissão de Legislação Participativa; PL nº 4276/2008, de autoria do Deputado Arnaldo Faria de Sá; PL nº 4532/2012, de autoria do Deputado Policarpo; e PL nº 7204/2014, apresentado pelo Deputado Assis Melo.

Em parecer movimentado no referido dia, o Deputado Betinho Gomes, relator do Projeto de Lei 4.497/01 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, emitiu parecer para acolher o projeto, embora com a presença de alguns substitutivos. O parlamentar aponta que a aplicação provisória da Lei 7.783/89 cumpriu o seu papel, mas ressalta que as peculiaridades da Administração Pública devem sujeitar os servidores à regulamentação legal e as restrições que se fizerem necessárias.

⁵⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4.497/01. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano 56, n. 54, 20 abril 2001. Justificação da deputada Rita Camata. p. 16148 a 16151. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>>. Acesso em 27/05/2019.

2.3 Projeto de Lei do Senado 710/11

O Projeto de Lei do Senado Federal nº 710/11, de autoria do Senador Aloysio Nunes Ferreira, diferentemente dos demais proposições, partiu do pressuposto de que a solução negociada deve ser valorizada antes da deflagração de qualquer tipo de paralisação, ou seja, o projeto surge com a premissa de que “a greve deve ser, de fato, recurso extremo”⁵¹.

Sobre o projeto, o Senador aborda essencialmente as seguintes questões:

- “a) a abrangência nacional da lei e a identificação dos servidores públicos alcançados pela norma (art. 1º);
- b) o conceito de greve (art. 2º);
- c) a competência da entidade sindical dos servidores para convocar, na forma de seus estatutos, assembleia geral que definirá a pauta de reivindicações e a deflagração da greve, em homenagem ao princípio da autonomia sindical (art. 3º e 4º);
- d) a inclusão da inovadora temática da negociação coletiva e dos métodos alternativos de solução dos conflitos (no Capítulo II, arts. 5º a 8º);
- e) a fixação de requisitos para deflagração da greve (art. 10);
- f) os direitos dos grevistas (art. 11);
- g) a não suspensão do vínculo funcional, os efeitos da greve sobre a remuneração dos dias parados e sobre o cômputo do tempo de serviço (arts. 12 e 13);
- h) a definição dos serviços públicos considerados essenciais (art.17);
- i) o percentual mínimo de servidores que deve assegurar a continuidade desses serviços (art. 18);
- j) a possibilidade de contratação por tempo determinado de servidores nas hipóteses de descumprimento dos percentuais mínimos (art.20 a 22);
- l) as hipóteses de encerramento da greve (art. 23);
- m) a cláusula genérica de declaração de ilegalidade da greve (art. 25);
- n) o abuso do direito de greve (art. 26);
- o) a responsabilidade por atos praticados durante a greve (art. 27);
- p) a apreciação da greve pelo Poder Judiciário (Capítulo IV, arts. 28 a 32);
- q) a submissão do exercício do direito de greve dos empregados públicos regidos pela CLT ao regime instituído pela Lei nº 7.783, de 1989 (art. 33); e

⁵¹ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Lei 710/11. Justificação do Senador Aloysio Nunes Ferreira. p. 15. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103493>>. Acesso em 28/05/2019.

r) a vedação de greve às Forças Armadas, às Polícias Militares e aos Corpos de Bombeiros Militares (art. 34).”⁵²

Em linhas gerais, o referido projeto exemplifica a controvérsia existente na falta de regulamentação no exercício do direito de greve na Administração Pública. Dentro os pontos relevantes, chama atenção o alargamento do prazo estabelecido para manifestação do Poder Público após a assembleia da categoria, bem como a ênfase atribuída à conciliação entre as partes (arts. 5º e 7º). Além disso, o artigo 10 do referido projeto dispõe sobre os requisitos que devem ser atendidos pelos servidores para a realização da greve.

Uma das preocupações que surge ao discutir a criação de uma norma regulamentadora para as paralisações no serviço público diz respeito à necessidade de estabelecer regras claras sem, contudo, retirar a pressão social que é intrínseca ao próprio movimento. Nesse sentido, Nascimento afirma que a proposta em debate “mitiga, consideravelmente, o direito de greve. Os percentuais estabelecidos são altos, o que enfraquece o seu exercício, tornando-o ineficaz. De tal forma, o movimento paredista perde sua força, sendo inviabilizado seu caráter persuasivo, que lhe é inerente.”⁵³

Conforme consta em movimentação recente do Senado Federal, o Senador Romero Jucá obteve aprovação em requerimento solicitando tramitação conjunta com PL nº 287/13, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Em síntese, o referido projeto visa regular “as relações do trabalho, o tratamento de conflitos, o direito de greve e regulamenta a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), estabelecendo as diretrizes da negociação coletiva no âmbito da administração pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”⁵⁴

A tramitação do PLS nº 710/11 recebeu críticas contundentes, principalmente das entidades sindicais, por limitar o poder de reivindicação característico de um movimento paredista. Por outro lado, o relator do projeto reforça a necessidade de

⁵² Idem

⁵³ NASCIMENTO, Fernanda Martins. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS: GARANTIA CONSTITUCIONAL E REGULAMENTAÇÃO. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/6828/1/2013_FernandaMartinsNascimento.pdf>. Acesso em 28/05/2019.

⁵⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Lei 287/13. Ementa. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113701>>. Acesso em 28/05/2019.

regulamentação da matéria, uma vez que as paralisações nas categorias que prestam serviços básicos prejudicam essencialmente a população que paga os impostos e os salários dos servidores.

2.4 Decreto 7.777/12

O ano de 2012 foi marcante nos debates sobre o exercício do direito de greve pelos servidores públicos, visto que diversas categorias insatisfeitas com as condições de trabalho apresentadas pelo Governo Federal deflagraram paralisações. Dentre os órgãos que aderiam totalmente à greve e os que adotaram “operação padrão” é possível citar: Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal, Receita Federal, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, Universidades Federais, fiscais do Ministério da Agricultura, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Ministério da Fazenda, da Defesa, Arquivo Nacional, Turismo, Previdência e Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte.⁵⁵

Diante desse cenário, a então Chefe do Executivo, Dilma Rousseff, editou o Decreto nº 7777/12 com a seguinte redação:

“Art. 1º Compete aos Ministros de Estado supervisores dos órgãos ou entidades em que ocorrer greve, paralisação ou retardamento de atividades e serviços públicos:

I - promover, mediante convênio, o compartilhamento da execução da atividade ou serviço com Estados, Distrito Federal ou Municípios; e

II - adotar, mediante ato próprio, procedimentos simplificados necessários à manutenção ou realização da atividade ou serviço.

§ 1º As atividades de liberação de veículos e cargas no comércio exterior serão executadas em prazo máximo a ser definido pelo respectivo Ministro de Estado supervisor dos órgãos ou entidades intervenientes.

§ 2º Compete à chefia de cada unidade a observância do prazo máximo estabelecido no § 1º.

§ 3º A responsabilidade funcional pelo descumprimento do disposto nos §§ 1º e 2º será apurada em procedimento disciplinar específico.

Art. 2º O Ministro de Estado competente aprovará o convênio e determinará os procedimentos necessários que garantam o funcionamento regular das atividades ou serviços públicos durante a greve, paralisação ou operação de retardamento.

⁵⁵ BRASIL, G1 Globo. Servidores públicos federais fazem greve e protestos em todo o país. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/servidores-publicos-federais-fazem-greves-e-protestos-em-todo-o-pais.html>>. Acesso em 28/05/2019.

Art. 3º As medidas adotadas nos termos deste Decreto serão encerradas com o término da greve, paralisação ou operação de retardamento e a regularização das atividades ou serviços públicos.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.”⁵⁶

O Decreto em questão suscitou vários questionamentos na comunidade jurídica, dado que o texto da norma apresenta disposições contrárias ao que preceitua a Lei de Greve. Apenas para exemplificar, a Lei 7.783/89, em seu artigo 7º, parágrafo único, prevê que o contrato de trabalho não pode ser rescindido durante a greve, bem como é vedado a contratação de substitutos, até porque uma atitude nesse sentido enfraquece o próprio poder de pressão do movimento paredista. Em sentido contrário, o Decreto nº 7.777/12 possibilita que o Poder Público promova o compartilhamento da execução das atividades com Estados, Distrito Federal ou Municípios por meio de convênio.

Diante do cenário apresentado, a Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite) ajuizou Ação Direita de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal questionando o Decreto nº 7.777/12. Nas razões, a Federação afirma que o Decreto “permite que pessoas estranhas à Administração Federal (no caso os auditores tributários dos estados e do DF) exerçam funções típicas dos cargos e sejam englobadas nas atribuições dos órgãos cujos servidores estejam em greve ou paralisação”. Além disso, alega que o Decreto Presidencial viola o pacto federativo, uma vez que atribui competência ao Auditores Tributários dos Estados e do Distrito Federal que não possui previsão legal.⁵⁷

Ao defender a existência do Decreto, a Presidência da República, por meio da Advocacia Geral da União, apresentou argumentos no sentido de que o Poder Público pode realizar as ações necessárias à garantia dos serviços essenciais e inadiáveis. Ademais, sustentou que o Decreto está inserido na competência do Chefe do Executivo, nos termos do artigo 84, inciso VI, “a”, bem como destacou que

⁵⁶ BRASIL. Decreto nº 7777/12. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7777.htm> acesso em 28/05/2019

⁵⁷ BRASIL. STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 4828 DF. Relator: Ministra Cármen Lúcia, 2009. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4282769>>. Acesso em: 29/05/2019

a realização de convênios nos termos previstos no dispositivo não implica no aumento de despesas.

No que concerne ao exercício do direito de greve nos termos assentados no artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal, a Advocacia Geral da União asseverou que “o Decreto nº 7.777/12 presta-se a remediar situações excepcionais, não só de greve e paralisação, mas também de retardamento de atividades e serviços públicos, em observância ao princípio da continuidade dos serviços públicos. ” Continua pontuando que “a lei geral de greve não resguarda todos os serviços considerados essenciais no setor público. Como exemplos de serviços públicos essenciais não listados no artigo 10 da Lei 7.783/89, merecem destaque aqueles prestados pelos agentes penitenciários, auditores fiscais, defensores públicos e procuradores. As atividades por eles exercidas têm papel fundamental no funcionamento da máquina administrativa e sua interrupção é capaz de gerar severos danos à ordem pública. ”⁵⁸

Ao apresentar parecer sobre a questão, a Procuradoria Geral da República entendeu que a Ação Direta de Inconstitucionalidade deve ser parcialmente provida para atribuir ao ato normativo interpretação conforme a Constituição. Além disso, ressaltou que a alegação de inconstitucionalidade do ato não encontra razão de ser, dado que o Decreto 7.777/12 extrai o seu fundamento justamente da Lei 7.783/89.

Para o órgão do Ministério Público, o decreto tem como fim a regulamentação das medidas a serem realizadas para garantir a continuidade da prestação dos serviços nos órgãos públicos. O posicionamento aponta que o direito de greve não pode ser analisado como uma garantia absoluta, uma vez que deve encontrar limites no ordenamento em vigor. E conclui destacando que o decreto deveria estabelecer uma distinção entre serviços públicos de caráter essencial e não essencial, de modo que a utilização de um termo genérico acarreta uma limitação ao exercício do direito de greve que foge aos padrões de razoabilidade.

Conforme consta nas últimas movimentações na Suprema Corte, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4828 encontra-se concluso à Relatora, Ministra Cármen Lúcia.

⁵⁸ STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 4828 DF. Relator: Ministra Cármen Lúcia, 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4282769>> Acesso em 29/05/2019

2.5 Projeto de Lei do Senado 375/18

O Projeto de Lei do Senado Federal nº 375/18, de autoria do Senador Dalírio Beber, foi proposto com o objetivo de regulamentar o exercício do direito de greve no âmbito da Administração Pública direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O parlamentar ressalta a importância da matéria e aponta que proposição anterior do Senador Aloysio Nunes Ferreira serviu de inspiração durante a criação do projeto.

Na Justificação do projeto, o Senador Dalírio Beber destaca que:

“No texto que ora submetemos para apreciação e aperfeiçoamento desta Casa, procuramos estabelecer critérios, direitos, conceitos e requisitos que subordinam o exercício do direito de greve a juízo da proporcionalidade e razoabilidade, de forma a assegurar o atendimento das necessidades inadiáveis da sociedade, na mesma proporção em que empregamos garantias à respeitabilidade dos preceitos constitucionais ao direito de greve dos servidores públicos, enxugando os textos já em tramitação no Senado, a fim não pormenorizar o diploma legal.”⁵⁹

Ao analisar as questões elencadas na proposição, impõe destacar, inicialmente, a disposição constante no artigo 5º do PLS nº 375 no sentido de que a realização do movimento paredista deve atender as necessidades inadiáveis da população, sob pena de contrariar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, amplamente difundidos na Administração Pública.

Em outro momento, o projeto traz os requisitos que devem ser cumpridos até o décimo quinto dia que antecede a deflagração da greve. Nessa linha é possível destacar: a demonstração da tentativa frustrada de negociação, comunicação à autoridade superior, criação de um plano de continuidade dos serviços públicos que aponte o percentual mínimo de servidores em atividade, informação à população sobre a greve e os pleitos da categoria, bem como opções de atendimento ao público. A proposição salienta no parágrafo único do artigo 6º que “A greve

⁵⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Lei 375/18. Justificação do Senador Dalírio Beber. p. 10. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134198>>. Acesso em 30/05/2019.

deflagrada sem o atendimento dos requisitos previstos neste artigo é considerada ilegal.”⁶⁰

Um dos pontos que motiva muitos debates na tramitação de proposições sobre o exercício do direito de greve no serviço público diz respeito à diferenciação entre atividades essenciais e não essenciais no âmbito da Administração Pública. Nesse ponto, o PLS nº 375/18, preceitua, em seu artigo 7º, que os serviços essenciais ao funcionamento do Estado são “aqueles que afetem a vida, a saúde e a segurança dos cidadãos. ” Além do conceito global, o texto traz uma série de atividades essenciais, como por exemplo: assistência médico-hospitalar e ambulatorial, serviços vinculados ao pagamento de benefícios previdenciários, tratamento e abastecimento de água, segurança pública, educação, defesa civil, transporte coletivo, telecomunicações etc.

Conformado tratado nos capítulos anteriores, o objetivo da greve enquanto movimento social e reivindicatório encontra seu poder de persuasão na pressão exercida sobre os empregadores. Diante disso, a proposição em discussão dispõe no artigo 12 que o Poder Público poderá realizar contratações por tempo determinado quando a categoria não atender os percentuais mínimos de servidores nos postos de trabalho. Sobre isso, o Senador Dalírio Beber sustenta que a partir das propostas em tramitação no Senado Federal optou por incluir no PLS 375/18 a possibilidade de contratação, em caráter emergencial, por tempo determinado, de força de trabalho, caso passadas quarenta e oito horas da ciência da decisão judicial que tenha determinado o cumprimento dos percentuais mínimos fixados na lei.”⁶¹

Em conformidade com a jurisprudência firmada em 2017 pelo Supremo Tribunal Federal no informativo 860, o PLS 375/18 prevê a vedação de movimentos grevistas nas Forças Armadas, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Entidades de classe de diversos estados manifestaram contrariedade ao projeto de lei proposto e têm movimentado parlamentares simpáticos à causa no sentido de trazer emendas e adequar pontos controversos. O Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Sindifisco) elaborou 13 emendas ao

⁶⁰ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Lei 375/18. Art. 6, § único. p. 4. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134198>>. Acesso em 30/05/2019.

⁶¹ BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Projeto de Lei 375/18. Art. 12. p. 6. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134198>>. Acesso em 30/05/2019.

PLS 375/18 com o intuito de adequar a proposição e as encaminhou ao Senador Hélio José.

O secretário-geral do Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Amazonas (Sindsep-AM), Walter Matos, afirma que “o trabalhador, seja ele de qualquer classe, deve ter a autodeterminação para regulamentar suas atividades, pois as greves são muito diferenciadas uma das outras. Esse projeto é inaceitável, é um ataque com retirada de mais um direito dos servidores. Cabe a nós trabalhadores a auto-regulamentação por meio de assembleias ou através das direções sindicais.”⁶² No mesmo sentido, o Sindicato dos Trabalhadores no Poder Judiciário Federal no Estado de Santa Catarina (Sintrajusc) afirma que “o projeto, ao definir os 60% (90% na área da saúde), esmaga a possibilidade de novas Greves, que são muito diferentes umas das outras e, na maioria das vezes, o único e último recurso para evitar a perda de direitos e lutar por reajustes salariais (...).”⁶³

⁶² BRASIL, Condsef. Sindsep-AM diz que PL do Senado quer estrangular direito de greve dos servidores. Disponível em: < <https://www.condsef.org.br/noticias/sindsep-am-diz-que-pl-senado-quer-estrangular-direito-greve-dos-servidores> >. Acesso em 30/05/2019.

⁶³ BRASIL, Sintrajusc. Projeto de senador catarinense limita Direito de greve. Disponível em: < <http://www.sintrajusc.org.br/pagina/24449/projeto-de-senador-catarinense-limita-direito-de> >. Acesso em 30/05/2019.

3 PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE E ATIVIDADES ESSENCIAIS

3.1 A greve no serviço público e a eficácia jurídica do art. 37, inciso VII, da Constituição Federal

A redação original do artigo 37, VII, da Constituição Federal previa que o exercício do direito de greve pelos servidores públicos civis seria definido nos termos e limites de lei complementar. Com o advento da reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998, o texto da norma sofreu uma flexibilização no sentido de passar a permitir que a regulamentação da greve no serviço público seja organizada por lei específica (ordinária). O resultado prático da questão diz respeito à diminuição do quórum parlamentar, uma vez que o artigo 69 da Carta Constitucional exige maioria absoluta para aprovação da lei.

A mudança suscitou diversos debates entre os juristas no que concerne à eficácia e aplicabilidade desse direito constitucional, posto que as paralisações estavam ocorrendo independente da edição de uma lei.

José Afonso da Silva ensina que as normas constitucionais podem ser de eficácia: plena, contida e limitada. As normas de eficácia plena são aquelas que estão aptas a produzir efeitos desde a sua entrada em vigor, sem a necessidade de qualquer lei integrativa. As normas de eficácia contida são aquelas que estão aptas produzir os seus efeitos desde a sua entrada em vigor ou da promulgação de nova Constituição, mas poderão ser restringidas pela edição de normas infraconstitucionais ou pela própria Carta Magna. As normas de eficácia limitada podem ser caracterizadas como aquelas que de imediato não tem o condão de produzir todos os seus efeitos, necessitando nesse caso de lei integrativa.

O doutrinador ainda divide as normas de eficácia limitada em normas de princípios institutivos que tratam da estruturação de entidades, órgãos e instituições, e normas de princípios programáticos que tratam de programas a serem implementados pelo Estado com o intento de concretizar os fins sociais.⁶⁴

Diante da controvérsia apresentada, o próprio José Afonso da Silva assume posicionamento no sentido de que a previsão do direito de greve exercido pelos

⁶⁴ SILVA. José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, pp. 81-87.

servidores públicos possui eficácia contida e imediata, ou seja, a norma produz efeitos desde a promulgação do texto constitucional, mas está sujeita a restrições legais. A norma que regule o artigo 37, VII, deverá adotar um caráter limitativo em relação aos direitos e obrigações dos servidores nos movimentos paredistas. Nas palavras do jurista, “o direito de greve, em tal caso, existe por força de norma constitucional, não por força de lei. Não é a lei que vai criar o direito. A Constituição já o criou. Nesses casos de norma de eficácia contida, a lei referida na norma, quando promulgada, é apenas restritiva do direito reconhecido, não geradora desse direito. Isso significa que enquanto a lei não vem, o direito há que prevalecer em sua amplitude constitucional.”⁶⁵

Outra corrente doutrinária, por outro lado, aponta que a previsão constante no artigo 37, VII, deve ser enquadrada como norma constitucional de eficácia limitada, posto que o direito de greve nascerá mediante a criação de uma lei específica, circunstância imprescindível para a norma vigorar. Um dos principais defensores dessa tese, José dos Santos Carvalho Filho assevera que exercício da greve no serviço público não pode ter a mesma amplitude dos movimentos paredistas na iniciativa privada, uma vez que constitui uma exceção sujeita ao princípio da continuidade. Além disso, salienta que sequer existe o direito regulamentado, fato que corrobora a argumentação no sentido de que a lei ordinária vai fixar o conteúdo da norma.⁶⁶

O Superior Tribunal de Justiça tem decidido pela eficácia limitada da disposição presente no artigo 37, VII, da Constituição Federal. Para a Corte Superior:

DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. DIREITO DE GREVE. MATÉRIA DECIDIDA COM FUNDAMENTO EXCLUSIVAMENTE CONSTITUCIONAL.

DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. NÃO DEMONSTRADO. AGRAVO IMPROVIDO.

1. A não indicação do dispositivo legal ao qual foi dada interpretação divergente implica deficiência de fundamentação, atraindo a incidência da Súmula 284/STF.

⁶⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 711.

⁶⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito Administrativo**. 32ª. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 833.

2. A matéria relativa à possibilidade do exercício de direito de greve por servidores públicos foi decidida sob perspectiva eminentemente constitucional – eficácia limitada da norma contida no art. 37, VII, da Constituição Federal. Desse modo, é inviável a reapreciação do tema por este Superior Tribunal, voltado exclusivamente à pacificação de matéria infraconstitucional.

3. Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 889.545/SE, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 19/08/2008, DJe 15/09/2008)⁶⁷ (Grifo nosso).

Apesar da divergência doutrinária e jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal agiu diante da omissão legislativa e determinou em sede de Mandado de Injunção a aplicação análoga da Lei nº 7.783/89, que disciplina os movimentos grevistas na iniciativa privada. Evidentemente que a questão suscitou diversas críticas, principalmente pelas especificidades presentes no serviço público. Contudo, convém reafirmar que a morosidade do Congresso já ultrapassa os 30 anos e o cenário institucional tem demonstrado que a temática carece de regulamentação com urgência.

A discussão sobre a eficácia e os limites dos movimentos grevistas no serviço público assume relevância principalmente após o julgamento dos paradigmáticos mandados de injunção 670-ES, 708-DF e 712-PA. Conforme tratado anteriormente, o STF determinou a aplicação da legislação celetista aos servidores até que a lei específica seja editada. No que afeta aos limites, importa ressaltar que a própria Suprema Corte, em julgado recente, entendeu que cabe o desconto nos vencimentos dos servidores quanto aos dias não trabalhados, mesmo a greve não sendo declarada abusiva. No mesmo julgado, os Ministros assentaram que a compensação das faltas poderá ser realizada em caso de acordo entre as partes, bem como firmaram que o desconto será incabível se a greve ocorrer por conduta ilícita da Administração Pública.⁶⁸

⁶⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial 889.545/SE. Rel. Ministro Arnaldo Esteves. DJe 15/09/2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiretor/?num_registro=200602104130&dt_publicacao=15/09/2008>. Acesso em 01/06/2019

⁶⁸ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Recurso Extraordinário 693456/RJ, Rel. Ministro Dias Toffoli, julgado em 27/10/2016 (repercussão geral) (Info 845). Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4255687>> Acesso em 01/06/2019

3.2 Princípios administrativos e o direito de greve

A realização da greve no âmbito da Administração Pública mantém relação direta e indireta com diversos princípios administrativos, tendo em vista que o Poder Público está sujeito a preceitos basilares imprescindíveis. A utilização desses princípios na temática em comento assume uma função limitadora, uma vez que os servidores, em sua grande maioria, desenvolvem atividades em prol de uma coletividade, a qual, não pode ficar totalmente desassistida.

O primeiro princípio fruto de análise está presente tanto na elaboração quanto no momento de execução das normas e funciona como baliza inspiradora para a autoridade administrativa. O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado constitui um alicerce para a atuação da Administração Pública, posto que é a partir dele que o Estado direciona ações em benefício da coletividade. Desse modo, os interesses públicos da sociedade têm primazia sobre questões eminentemente privadas. O contexto histórico de surgimento da tese que prioriza o interesse público em detrimento do interesse privado data do fim do século XIX e está inserida numa realidade de combate ao individualismo exacerbado. A mudança de paradigma obriga o Estado a abandonar uma posição passiva e a utilizar o direito como meio para garantia do bem comum.

Luís Roberto Barroso pondera que o respeito ao interesse público pode ser exteriorizado quando a pretensão do particular é atendida de maneira adequada. Nesse sentido, afirma que “o interesse público se realiza quando o Estado cumpre satisfatoriamente o seu papel, mesmo que em relação a um único cidadão.”⁶⁹

Maria Sylvia Zanella Di Pietro aduz que “O Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo”⁷⁰. Carvalho Filho assevera que, com as transformações ocorridas nas gerações de direitos, “o Estado passou a caracterizar-se como o Welfare State (Estado/bem-estar), dedicado a atender ao interesse público.”⁷¹

⁶⁹ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019, pp. 87.

⁷⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 96.

⁷¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito Administrativo**. 32ª. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2018, p. 38.

A discussão sobre a primazia do interesse público sobre o privado remete aos princípios da indisponibilidade do interesse público e da continuidade dos serviços públicos. No primeiro caso, o princípio da indisponibilidade enfatiza que o Estado deve gerir a coisa pública de acordo com a conveniência da coletividade, bem como conservar os bens da Administração e obedecer aos ditames legais. Além disso, expressa, entre outras coisas, que a celebração de contratos com terceiros deve ser dar por licitação; que a contratação de servidores deve acontecer mediante concurso público e que a alienação de bens públicos deve estar sujeita a determinadas condições previamente definidas em lei.

O princípio da continuidade das atividades decorre de necessidades muitas vezes inadiáveis na sociedade. Nesta seara, a previsão de greve no serviço público, conforme a disposição do artigo 37, VII, demanda a edição de uma lei ordinária que trate especificamente sobre matéria. Cumpre salientar que não existem princípios absolutos, ou seja, a continuidade dos serviços públicos pode ser temporariamente interrompida com o fim de realizar adequações essenciais.

Ademais, a prestação contínua do serviço público não pode estar dissociada da eficiência, dado que os destinatários finais da atividade dependem da execução da atividade com presteza, excelência e rendimento funcional.

Partindo de uma perspectiva mais abrangente, compete ressaltar que a eficiência assume importância como premissa base do Poder Público após a Emenda Constitucional nº 19/98. A lei que regula o Processo Administrativo (Lei 9.784/99) dispõe, em seu artigo 2º, que a Administração Pública deve ater-se a uma série de princípios, dentre os quais “legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.”⁷²

Hely Lopes Meirelles apontou que o objetivo do princípio da eficiência consiste na prestação dos serviços com foco não apenas na legalidade, exigindo uma prestação satisfatória das atividades com reflexos positivos para a sociedade.⁷³ Importante ressaltar o apontamento feito pelos professores Ricardo Alexandre e João de Deus no sentido de que:

⁷² BRASIL. Lei que regula o processo administrativo (1999). Art. 2º. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm > acesso em 04/06/2019

⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 36ª. ed. atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 98.

“não podemos afirmar que a positivação do princípio foi totalmente redundante, de forma a configurar mera reiteração de exigência de um modo de agir que já era juridicamente obrigatório. É que a menção expressa à necessidade de eficiência no setor público veio no bojo de uma série de modificações nos planos constitucional, legal e infralegal, denominadas de “Reforma Administrativa”, cujo objetivo essencial centrava-se em uma quebra de paradigma, em que se buscava implantar no Brasil a denominada administração pública gerencial.”⁷⁴

No que diz respeito ao princípio da legalidade, cumpre destacar que a mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal no mandado de injunção 670 foi essencial, principalmente no que tange à negociação coletiva.

O Ministro Celso de Melo afirmou que “O legislador constituinte brasileiro, seguindo moderna tendência registrada no plano do direito comparado, buscou positivar mecanismos destinados a solucionar os conflitos coletivos instaurados entre os agentes estatais e a Administração Pública, reconhecendo aos servidores civis - além da possibilidade da sindicalização (CF, art. 37, VI) - a titularidade do direito de greve (CF, art. 37, VII). Neste ponto, a Constituição do Brasil incorporou a recomendação constante da Convenção nº 151 da OIT (art. 8º), que dispõe sobre a institucionalização de meios voltados à composição dos conflitos de natureza coletiva surgidos entre o Poder Público e os seus servidores.”⁷⁵

A Corte Suprema manteve a redação do artigo 3º, da Lei de Greve, mas em julgamento posterior mudou o entendimento para apontar que nas relações estatutárias não há autonomia negocial, fato que impede a negociação coletiva. Apesar da Convenção da OIT, o Poder Público não editou legislação sobre a questão no ordenamento brasileiro e tem desconsiderado a via da negociação coletiva no setor público. Cabe ressaltar o trecho da Convenção 151, da OIT, ratificada pelo Brasil em 2010, dispondo que a resolução das controvérsias relativas às relações de trabalho na esfera estatal serão obtidas através de “negociação entre as partes ou mediante procedimentos independentes e imparciais, tais como a mediação, a conciliação e a arbitragem, estabelecidos de modo que inspirem a

⁷⁴ RICARDO, Alexandre; DEUS, João de. Direito Administrativo. 4ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Forense, 2018, p. 200.

⁷⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal – Pleno – MI 708/DF e MI 670/ES – Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão: 25-10-2007. Conferir, no mesmo sentido: STF – Pleno – MI 712/PA – Rel. Min. Eros Grau. Voto do Min. Celso de Mello. p. 2.

confiança dos interessados. ”⁷⁶ Em termos concretos, a Administração Pública tem dificultado deliberadamente o exercício do direito de greve pelos servidores.

Apesar da presente situação, tramita na Câmara dos Deputados desde 2003 uma Proposta de Emenda à Constituição que pretende alterar o artigo 37, da Constituição Federal estendendo o direito à negociação coletiva aos servidores públicos. De acordo com os então Deputados Maurício Rands e Vicentinho, a PEC nº 129/03 foi inspirada na Convenção 151 da OIT. Embora o Brasil ainda não tivesse ratificado o texto da Convenção na época da proposição, fato que ocorreu anos depois, já havia uma preocupação com a negociação coletiva, enquanto meio de estabilização na relação entre a Administração e os funcionários públicos.

Os parlamentares pontuam na justificação que:

“A associação sindical visa à proteção dos interesses dos servidores que, para tanto, podem até mesmo recorrer à paralisação coletiva dos serviços, segundo o modelo constitucional de 1988. Mas para defender seus interesses, sobretudo as condições da prestação de serviços, imprescindível se faz que eles possam negociar coletivamente com a contraparte. Que, no seu caso específico, é a administração pública.”⁷⁷

Por fim, impende evidenciar que as paralisações no Poder Público estão em alguma medida associadas aos princípios da isonomia e da razoabilidade. O sentido de igualdade deve ser desenvolvido a partir das disposições presentes na relação jurídica firmada entre os funcionários públicos e o ente responsável pela contratação. Por outro lado, deve haver razoabilidade na manutenção de um percentual mínimo de trabalhadores para continuar prestando os serviços de maneira satisfatória.

3.3 Reflexos nos serviços essenciais

⁷⁶ OIT. Organização Internacional do Trabalho. Convenção nº 151, art. 8º. Disponível em: < https://www.ilo.org/brasilia/convencoes/WCMS_236160/lang-pt/index.htm > Acesso em 04/06/2019

⁷⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 129/03. Justificação dos Deputados Maurício Rands e Vicentinho. p. 2. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=127102> >. Acesso em 06/06/2019.

Inicialmente, cabe observar que o texto constitucional é cristalino ao garantir o direito de greve aos servidores públicos nos termos e nos limites fixados em lei específica. Diante da omissão do Poder Legislativo, a Lei 7.783/89 tem sido adotada como parâmetro para organizar os conflitos e minimizar os efeitos sobre os usuários dos serviços de primeira ordem. Nesse sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal citada ao longo do trabalho cumpre um papel imprescindível, visto que houve uma mudança de posicionamento de dar efetividade a norma prevista no ordenamento jurídico.

Perante o cenário apresentado, a análise dos reflexos do movimento grevista no serviço público está pautada fundamentalmente na previsão constitucional e nas disposições da Lei de Greve. Em uma perspectiva ampla e atual, a atividade essencial pode ser entendida como alicerce para a satisfação das necessidades indispensáveis e inadiáveis dos indivíduos que compõem a sociedade.

Nessa linha, o artigo 10 da Lei 7.783 traz a seguinte lista de serviços essenciais: tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; assistência médica e hospitalar; distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; funerários; transporte coletivo; captação e tratamento de esgoto e lixo; telecomunicações; guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; processamento de dados ligados a serviços essenciais; controle de tráfego aéreo; compensação bancária.⁷⁸ Tem prevalecido na doutrina que este rol possui um caráter meramente exemplificativo, possibilitando ao legislador tratar de outros serviços essenciais.

No que concerne à área da segurança pública, o Supremo Tribunal Federal reafirmou, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 654432, com repercussão geral, a inconstitucionalidade do exercício da greve pelos servidores da segurança pública. A Corte deu provimento a recurso e fixou a seguinte tese: “1 - O exercício do direito de greve, sob qualquer forma ou modalidade, é vedado aos policiais civis e a todos os servidores públicos que atuem diretamente na área de segurança pública. 2 - É obrigatória a participação do Poder Público em mediação instaurada pelos

⁷⁸ BRASIL. Lei 7.783/89 (1989). Art. 10. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM> acesso em 06/06/2019

órgãos classistas das carreiras de segurança pública, nos termos do art. 165 do CPC, para vocalização dos interesses da categoria. ”⁷⁹

O Ministro Alexandre de Moraes destacou que a interpretação da Constituição Federal permite concluir a vedação ao exercício do direito de greve pelos agentes de segurança pública. Além disso, demonstrou que os policiais constituem carreira diferenciada na Administração Pública, tendo como função precípua a garantia da ordem na esfera do Estado.⁸⁰

O artigo 11 da Lei de Greve faz um apontamento importante no sentido de que:

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.⁸¹

A disposição supramencionada corrobora a tese de que há uma preocupação do legislador com a prestação contínua das atividades essenciais em todas as relações trabalhistas. Apesar do diploma legal possuir uma construção voltada inicialmente para os empregados celetistas, é perfeitamente compatível com os trabalhadores sujeitos à esfera pública de atuação. Neste passo, parece coerente analisar a aplicação da Lei 7.783 aos servidores públicos, fazendo um cotejo entre a garantia do exercício da greve e a preservação do princípio da continuidade.

O funcionamento regular da atividade administrativa está diretamente relacionado à continuidade da Administração, uma vez que cabe ao Poder Público, através de seus agentes, propiciar a satisfação das necessidades da coletividade.⁸² Insta salientar que a legislação brasileira insere no princípio da continuidade os serviços remunerados por meio de tarifas e tributos, dado que a Administração Pública deve ser considerada em sentido amplo. Nesse sentido, alguns

⁷⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 654432. Tema 541. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14980135> > Acesso em: 10/06/2019

⁸⁰ Brasil. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário com Agravo nº 654432. Tema 541. Voto Min. Alexandre de Moraes. pp. 5-11.

⁸¹ BRASIL. Lei 7.783/89 (1989). Art. 11. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM > acesso em 10/06/2019

⁸² GENOSO, Gianfrancesco. Princípio da continuidade do serviço público. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011, p. 121. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-112515/pt-br.php> > Acesso em: 10/06/2019.

doutrinadores defendem alternativas com vistas a impedir a interrupção dos serviços prestados.

Odete Medauar assevera que “O princípio da continuidade informa também as figuras da substituição, interinidade, suplência, o ‘responder pelo expediente’ nos casos de vacância na chefia de órgãos e entidades”.⁸³

A Lei 8.112/90, denominada Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, dispõe sobre o instituto da substituição da seguinte maneira:

Art. 38. Os servidores investidos em cargo ou função de direção ou chefia e os ocupantes de cargo de Natureza Especial terão substitutos indicados no regimento interno ou, no caso de omissão, previamente designados pelo dirigente máximo do órgão ou entidade.

§ 1º O substituto assumirá automática e cumulativamente, sem prejuízo do cargo que ocupa, o exercício do cargo ou função de direção ou chefia e os de Natureza Especial, nos afastamentos, impedimentos legais ou regulamentares do titular e na vacância do cargo, hipóteses em que deverá optar pela remuneração de um deles durante o respectivo período.

§ 2º O substituto fará jus à retribuição pelo exercício do cargo ou função de direção ou chefia ou de cargo de Natureza Especial, nos casos dos afastamentos ou impedimentos legais do titular, superiores a trinta dias consecutivos, paga na proporção dos dias de efetiva substituição, que excederem o referido período.

Art. 39. O disposto no artigo anterior aplica-se aos titulares de unidades administrativas organizadas em nível de assessoria.

Em linhas gerais, a substituição surge como uma opção aplicável nos casos de vacância da chefia ou direção. Cabe destacar que essas funções são indispensáveis para o funcionamento suficiente da máquina pública em razão do poder de comando e organização que elas possuem dentro da instituição.

Outra opção defendida para garantir a prestação contínua dos serviços públicos ocorre por meio da delegação, posto que o instituto consagra “a possibilidade de produzir o desprendimento de uma faculdade por parte de um órgão que transfere seu exercício a outro.” Além disso, cabe pontuar a tese defendida por Juan Carlos Cassagne no sentido de que o instrumento da delegação deve ser visualizado com uma exceção à própria ideia de improbabilidade da competência.⁸⁴

⁸³ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 21ª ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Fórum, 2018, p. 129.

⁸⁴ CASSAGNE, Juan Carlos. *Decrecho administrativo*. 7ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002, p. 283.

Uma terceira via que pode ser analisada como alternativa à interrupção das atividades públicas é a denominada suplência. Nesse caso, Cassagne afirma que há uma mudança de titularidade do órgão, diferentemente do que ocorre na delegação (transferência de competência de um órgão para o outro). As opções trazidas permitem concluir que há alternativas satisfatórias para problemática que circunda a aplicação do princípio da continuidade nas situações de interrupção dos serviços públicos.

Diante da especificidade que o serviço público representa para a coletividade, parece razoável assentir que a Administração Pública deve possuir uma legislação que discipline o tema com a pertinência devida. O cerne da nova lei deve tratar do caráter limitativo para o exercício do direito de greve pelos funcionários públicos, bem como garantir que os eles possam manifestar sua insatisfação com as condições de trabalho e pleitear mudanças que atendam a categoria.

Considerações finais

O exercício da greve deve ser uma garantia do trabalhador diante de condições insatisfatórias no ambiente laboral, bem como instrumento de pressão sobre os empregadores. Todavia, os servidores públicos demandam tratamento diferenciado em razão das funções que exercem e do alcance coletivo que suas ações podem causar na sociedade. Nesse sentido, o princípio da continuidade deve ser analisado como a principal problemática entre a garantia de um direito previsto na Constituição e a prestação contínua e satisfatória dos serviços públicos.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a importância do tema ao estabelecer que o legislador deveria disciplinar o exercício do direito de greve pelos servidores públicos nos “limites definidos em lei específica”. Não obstante a previsão expressa, o Poder Legislativo tem sido omissos ao longo das últimas três décadas e a expectativa sobre a resolução da questão não é promissora. Em que pese a inexistência de uma norma que atenda o assunto, alguns projetos de lei foram apresentados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal com o intuito de satisfazer a matéria.

O Projeto de Lei do Senado nº 375/18 é a proposição mais recente sobre o exercício do direito de greve no âmbito da Administração Pública. Em linhas gerais, a proposta legislativa estabelece a possibilidade de contratações emergenciais, assim como define percentuais mínimos de servidores nos postos de trabalho para solucionar as dificuldades que envolvem a paralisação das atividades essenciais. No entanto, diversos representantes de movimentos sindicais apresentaram argumentos contrários ao PLS no sentido de que o teor dos artigos inviabiliza a pressão característica das paralisações.

Nessa linha, parece coerente que a regulamentação do direito de greve na Administração Pública deve assumir um caráter limitativo, uma vez que a interrupção das atividades afeta diretamente a sociedade. É importante salientar que o Poder Público deve garantir, dentro das possibilidades razoáveis, que os servidores manifestem suas insatisfações com as condições de trabalho oferecidas.

A contribuição oferecida pelos doutrinadores também exerce um papel primordial no debate, uma vez que a inexistência de uma lei resultou em diversas

ações questionando a falta de atuação do Poder responsável pela edição das normas reguladoras.

Diante da mora legislativa, o Supremo Tribunal Federal realizou uma mudança de entendimento no julgamento do Mandado de Injunção nº 712 para determinar a aplicação da Lei 7.783/89 aos funcionários públicos, respeitando as especificidades de cada área. Essa solução de caráter alternativo surgiu como resposta em um momento com deflagrações de grandes movimentos grevistas na sociedade. Ainda sobre essa questão, a edição do Decreto nº 7.777/12 levanta diversos questionamentos sobre constitucionalidade, aplicabilidade e instrumentalidade, uma vez que a referida norma possibilitou a substituição dos servidores grevistas.

Ao analisar os apontamentos das partes sobre a possibilidade de “compartilhamento da execução de atividade ou serviço”, a solução encontrada pelo Poder Público parece bastante questionável, tendo em vista que há clara contrariedade às disposições previstas na Lei de Greve e na própria Constituição Federal.

Um ponto considerável que surge nas discussões sobre o exercício da greve na esfera pública diz respeito à regulamentação da negociação coletiva. Nessa linha, o Brasil ratificou a Convenção 151 da Organização Internacional do Trabalho, possibilitando a solução de conflitos laborais entre os servidores e as autoridades públicas por meio da negociação ou outros procedimentos independentes e imparciais.

A periodicidade das paralisações traz diversas implicações diretas e indiretas para a sociedade em sua acepção mais ampla. Apesar da execução insatisfatória dos serviços públicos ser uma responsabilidade da Administração e dos funcionários públicos, cabe salientar que a legislação brasileira ainda é omissa sobre a greve no serviço público. Esse ponto tem motivado diversas críticas de uma parte expressiva dos juristas, uma vez que os reflexos das paralisações afetam na maioria dos casos os grupos sociais mais vulneráveis.

Nesse cenário, a melhoria da infraestrutura e a valorização dos servidores são relegadas a um plano secundário diante das necessidades imediatas da população. Importa ressaltar a dificuldade das categorias em mobilizar indivíduos

que estão fora do espectro público na condição de trabalhadores da iniciativa privada, uma vez que os cidadãos, como regra, visualizam os movimentos paredistas como mera defesa de benefícios pessoais.

Por fim, importante destacar que o exercício da greve pelos servidores públicos ainda necessita de uma regulamentação que atenda aos interesses da sociedade e dos servidores. A adoção de teses absolutas em favor de uma das partes não constitui medida adequada, uma vez que não pode haver sobreposição do princípio da continuidade das atividades públicas em relação à garantia constitucional do direito de greve. Sem a intenção de oferecer uma resposta absoluta, parece adequado afirmar que os debates sobre os movimentos paredistas na Administração Pública suscitados ao longo do trabalho devem conduzir a temática em direção à razoabilidade exigida nas questões que envolvem o interesse público.

Referências Bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva, 2019, pp. 87.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

BILHALVA, Vilson Antônio Rodrigues. **Greve**. In: **Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, a. VI, n. 6.

BOUCINHAS FILHO, Jorge. **Direito de greve e democracia**. São Paulo: LTr, 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. **Lei 7.783, de 28 de junho de 1989**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM> acesso em 23/05/2019.

_____. **Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regulamentação do processo administrativo**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm> acesso em 04/06/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 871**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo871.htm>> acesso em 23/05/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 20**, Relator Ministro Celso de Mello. Plenário. DJ de 22/11/1996, p. 45-690. Disponível em <http://www.stf.jus.br>. Acesso em 24/05/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal – Pleno – **Mandados de injunção 708/DF e 670/ES** – Rel. Min. Gilmar Mendes, decisão: 25-10-2007. Conferir, no mesmo sentido: STF – Pleno – MI 712/PA – Rel. Min. Eros Grau.

_____. Supremo Tribunal Federal – **Mandado de Injunção nº 321-1** – Rel. Min. Carlos Velloso, Diário da Justiça, Seção I, 30 jul. 1994, p. 26.164; STF – Mandado de Injunção nº 232-1, Rel. Min., Diário da Justiça, Seção I, 27 mar. 1992, JSTF, LEX 167, nov. 1992, p. 105-128; STF – Mandado de Injunção nº 431-5, Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 23 set. 1994.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Injunção nº 335-1**, Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 17 out. 1994, p. 27.807; STF – Mandado de Injunção nº 431-5, Rel. Min. Celso de Mello, Diário da Justiça, Seção I, 23 set. 1994.

_____. Supremo Tribunal Federal. Voto do Min. Rel. Eros Grau no **Mandado de injunção 712/PA**. Julgado pelo Plenário do STF em 25/10/2007.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 889.545/SE**. Rel. Ministro Arnaldo Esteves. DJe 15/09/2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200602104130&dt_publicacao=15/09/2008>. Acesso em 01/06/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Recurso Extraordinário 693456/RJ**, Rel. Ministro Dias Toffoli, julgado em 27/10/2016 (repercussão geral) (Info 845). Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4255687>> Acesso em 01/06/2019.

_____. **Decreto nº 7777, DE 24 DE JULHO DE 2012**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7777.htm> acesso em 28/05/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário com Agravo nº 654432/GO**. Tema 541. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=14980135>> Acesso em: 10/06/2019.

_____. Tribunal Superior do Trabalho. Seção de Dissídios Coletivos. **Orientação Jurisprudencial**. Tema 11. <http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/OJ_SDC/n_bol_01.html#TEMA11>. Acesso em 21/05/2019.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 4.497/01**. Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, ano 56, n. 54, 20 abril 2001. Justificação da deputada Rita Camata. p. 16148 a 16151. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27779>>. Acesso em 27/05/2019.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 129/03**. Justificação dos Deputados Maurício Rands e Vicentinho. p. 2. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=127102>>. Acesso em 06/06/2019.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei 710/11**. Justificação do Senador Aloysio Nunes Ferreira. p. 15. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/103493>>. Acesso em 28/05/2019.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei 287/13**. Ementa. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113701>>. Acesso em 28/05/2019.

_____. Congresso Nacional. Senado Federal. **Projeto de Lei 375/18**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/134198>>. Acesso em 30/05/2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 4828 DF**. Relator: Ministra Cármen Lúcia, 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4282769>> Acesso em 29/05/2019.

_____. G1 Globo. **Servidores públicos federais fazem greve e protestos em todo o país**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/servidores-publicos-federais-fazem-greves-e-protestos-em-todo-o-pais.html>>. Acesso em 28/05/2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito Administrativo**. 32ª. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2018.

CASSAGNE, Juan Carlos. **Decrecho administrativo**. 7ª ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2002.

CATHARINO, José Martins. **Tratado elementar de direito sindical**. São Paulo: LTr.

CESARINO JÚNIOR, Antônio Ferreira. **Direito Social**. São Paulo: LTr, 1980, p. 566.

Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Federal. **Sindsep-AM diz que PL do Senado quer estrangular direito de greve dos servidores**. Disponível em: <<https://www.condsef.org.br/noticias/sindsep-am-diz-que-pl-senado-quer-strangular-direito-greve-dos-servidores>>. Acesso em 30/05/2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DEL CASTILLO, Santiago Perez. **O Direito de Greve**. São Paulo: Editora LTR:1994.

DELGADO, Maurício Godinho. **Curso de Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2018.

GENOSO, Gianfrancesco. **Princípio da continuidade do serviço público**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011, p. 121. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26032012-112515/pt-br.php>> Acesso em: 10/06/2019.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Curso de Direito do Trabalho**. 10º Ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21ª ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36ª. ed. atual. até a Emenda Constitucional 64, de 4.2.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais do Direito Administrativo, Volume II**. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

MONTEIRO FERNANDES, Antônio. **Direito de Greve – Notas e Comentários à Lei 65/77, de 22 de agosto**. Lisboa: Almedina, p. 17, apud RODRIGUES PINTO, José Augusto.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho - História e Teoria**. São Paulo: Saraiva, 2014.

_____. **Comentários à lei de greve**. São Paulo: LTr, 1989.

NASCIMENTO, Fernanda Martins. **Direito de greve dos servidores público: garantia constitucional e regulamentação**. 2013. 70f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/6828>>. Acesso em 28/05/2019.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Convenção nº 151, art. 8º**. Disponível em: <https://www.ilo.org/brasil/convencoes/WCMS_236160/lang--pt/index.htm> Acesso em 04/06/2019.

OLIVEIRA, Francisco Antônio de. **Curso de direito do trabalho**. São Paulo: LTr, 2011.

PINTO, José Augusto Rodrigues. **Direito sindical e coletivo do trabalho**. São Paulo: LTr, 1998.

PINTO, José Augusto Rodrigues apud Lélia Guimarães Carvalho Ribeiro. **Curso de direito coletivo do trabalho – estudos em homenagem ao Ministro Orlando Teixeira da Costa**. São Paulo, LTr, 1998.

RICARDO, Alexandre; DEUS, João de. **Direito Administrativo**. 4ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Forense, 2018.

RODRIGUES, José Albertino. **Sindicato e desenvolvimento no Brasil**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968. Apud. SILVA, Sayonara Grillo Coutinho Leonardo da. **Relações Coletivas de Trabalho - Configurações Institucionais no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2008.

RUPRECHT, Alfredo J. **Relações Coletivas de Trabalho**. Ed. LTr, 1995.

SILVA, Thales Rocha. **Greve nos serviços públicos - Desafios e Possibilidades**. 2013. 70f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/5872>>. Acesso em 10/06/ 2019.

Sindicato dos Trabalhadores no Poder Judiciário Federal no Estado de Santa Catarina. Projeto de senador catarinense limita Direito de greve. Disponível em: <<http://www.sintrajusc.org.br/pagina/24449/projeto-de-senador-catarinense-limita-direito-de>>. Acesso em 30/05/2019.

SINAY, Hélène, apud NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Direito Sindical**.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 7ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SUSSEKIND, Arnaldo. **Direito Constitucional do Trabalho**. Rio de Janeiro. Renovar. 2004.

_____. **Responsabilidade pelo abuso do direito de greve**. In: Revista da Academia Nacional de Direito do Trabalho, a. I, nº 1, 1993.

VIANNA, José de Segadas. **Greve**. Rio de Janeiro: Renovar, 1986.